

El «Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea» ofrece un análisis detallado, multidisciplinar y actualizado del fenómeno de la integración europea, abordando las instituciones, el sistema jurídico y las políticas de la Unión de la mano de algunos de los más prestigiosos especialistas del mundo académico y profesional.

Su carácter multidisciplinar, que constituye uno de sus caracteres distintivos, parte de la idea de que la integración europea debe ser abordada como un proceso específico, fruto de una dinámica histórico-política innovadora que requiere una perspectiva propia y diversa.

Dirigida y coordinada por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y con el respaldo de un prestigioso Comité Asesor Internacional, esta obra se dirige tanto al mundo académico (profesorado universitario y alumnos de postgrado) como a profesionales, administraciones y autoridades públicas.



CEU

Instituto Universitario
de Estudios Europeos
Universidad San Pablo

C.M.:21060

ISBN 978-84-9903-736-7



JOSÉ M.^o BENEYTO PÉREZ
(Director)

Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea

TOMO III

Sistema institucional
y procedimientos decisorios

JERÓNIMO MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS
BELÉN BECERRIL ATIENZA
(Coordinadores)

Capítulo 1

Introducción al sistema institucional

ARACELI MANGAS MARTÍN

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Salamanca*

SUMARIO: I. ASPECTOS GENERALES. II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE LISBOA. III. LA DIFERENCIACIÓN ENTRE INSTITUCIONES, ÓRGANOS CONSULTIVOS Y ORGANISMOS. IV. LA CONTINUIDAD EN LOS GRANDES ROLES DE LAS INSTITUCIONES. 1. *La estabilidad de sus funciones*. 2. *El logro de los objetivos de los tratados*. V. EL MÉTODO COMUNITARIO. VI. LA VISIBILIDAD DE LOS ELEMENTOS ESTATALIZANTES. VII. INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL Y NUEVAS DINÁMICAS INTERINSTITUCIONALES. 1. *El impacto de la formalización del Consejo Europeo*. 2. *El impacto sobre la Comisión*. 3. *Los contrapesos: democratización y factores de integración*. 4. *¿Nuevos actores? ¿una nueva dinámica?*. VIII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. ASPECTOS GENERALES

Es un lugar común entre la doctrina jurídica y politológica considerar que el sistema institucional de la integración europea es extraordinariamente complejo. Para la ciudadanía y los medios de comunicación esa complejidad lo hace absurdamente burocrático, incomprensible, lento e ineficaz.

Las continuas reformas de los Tratados, vividas desde la fundación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del pasado siglo, estuvieron motivadas y guiadas por dos objetivos: de un lado, democratizar el sistema institucional comunitario para hacer participar en la toma de decisiones a Instituciones representativas de la ciudadanía de los Estados Miembros hasta alcanzar la paridad entre el Parlamento Europeo y el Consejo; de otro, dotar de más eficacia al sistema¹. A partir del Tratado de Maastricht apareció un

1. MANGAS MARTÍN, A., «La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas», *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Madrid, Ed. Tecnos, 1993, pgs. 1055 y 1066.

nuevo canon para valorar una reforma del derecho originario y de su sistema institucional: la transparencia. Pero, en todo caso, en las grandes reformas vividas en estos años (Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa) y en la decena de reformas anteriores a Maastricht nunca se puso en tela de juicio el sistema institucional mismo.

Precisamente, ese debate en torno a un modelo diferente, ya se había abordado previamente a la reforma del Tratado de Niza en 2001 y, entonces, todos los participantes en el debate (los «sabios» o expertos, los Estados y cada una de las instituciones y organismos de la Unión²) estaban de acuerdo en que no precisaba un cambio de modelo.

Aunque el sistema institucional y el proceso de decisión³ han sido objeto de numerosas críticas y tópicos, ni el fracasado Tratado constitucional ni el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009), proporcionan un nuevo modelo institucional. Es bien sabido que el *Praesidium* de la Convención sobre el Futuro de Europa no consideró necesario o conveniente que se formara un Grupo de trabajo centrado en la estructura institucional, a diferencia de los otros once que se crearon para el debate especializado y previo, ni que debatieran en el Pleno sobre el sistema institucional hasta abril de 2003, es decir dos meses antes de cerrar el proyecto de la Convención. Se era consciente de que se podían hacer reformas concretas importantes pero no cabía en su proyecto un cambio de modelo. Esto ya es sintomático de la opción implícita de aceptación por parte de la Convención para el Futuro de Europa del modelo institucional establecido por los «padres fundadores».

Sin embargo, es casi un lugar común reconocer que el fracasado Tratado constitucional era fundamentalmente institucional; de hecho, la Convención sobre el futuro de Europa se limitó a redactar sesenta artículos, la parte I, abandonado centenares de preceptos a los servicios jurídicos. Pero también

2. Entre muchos, *Las implicaciones institucionales de la ampliación*, Informe de Dehaene, Weizsäcker y Simon de 18 de octubre de 1999, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 1999, julio-diciembre, pgs. 595 y ss.; Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas, 2 de diciembre de 1999, COM (1999) 592 final; Dictamen preceptivo, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*, COM (2000) 34, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-junio de 2000, pgs. 305 y ss.; *El futuro del sistema jurisdiccional de la Unión Europea. Documento de reflexión*, mayo de 1999; *Contribución del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia a la Conferencia Intergubernamental*, 25 de febrero de 2000, CONFER/VAR/3964/00; *Resolución del PE sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima CIG* aprobada el 18 de noviembre de 1999 (A5-0058/1999; PE 282.275/27).

3. El proceso de decisión no es objeto de este capítulo; se remite al excelente trabajo incluido en este volumen del que es autor el Dr. Nicolás Navarro Batista.

hay amplio acuerdo de que el sistema o modelo institucional no fue renovado o desmantelado, sino que fue objeto de reformas concretas a partir del modelo del derecho en vigor⁴.

Lo que importaba era hacer comprensible ese sistema en su conjunto, expresar y hacer inteligibles los principios implícitos del sistema y describir las tareas y atribuciones de cada Institución: *quién hace qué*. Y hacerlo más eficaz y ágil de cara a la Unión ampliada.

Por otra parte, este complejo sistema institucional ha evolucionado tanto en sus aspectos formales (número y rango de las instituciones y organismos) como en sus aspectos sustantivos o de atribuciones (el ejemplo por excelencia es el Parlamento Europeo) y en la dinámica y equilibrios en las relaciones interinstitucionales.

II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa introduce una novedad formal, aunque no sólo es cuantitativa, al alterar el número de Instituciones básicas del sistema —de cinco pasa a siete—. Desde la entrada en vigor del Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, el sistema institucional de la Unión Europea se compone de siete instituciones: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas (art. 13.1 TUE).

El Tratado de la Unión Europea rescata al Consejo Europeo del vago espacio político de «conferencia internacional» y lo reubica entre las Instituciones responsables del conjunto de la integración con notables poderes. Se pone fin a un formalismo escasamente justificado y nada compatible con la percepción social y mediática que veía en el Consejo Europeo una verdadera «institución» al margen de las disquisiciones sobre su naturaleza. Esa «normalización» del Consejo Europeo fue saludada siempre positivamente por la doctrina; era aceptar formalmente como normal lo que ya era normal para la opinión pública y los media⁵. A la incorporación del Consejo Europeo a

4. *Vid.* por todos, SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., «El Sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio», en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Coord. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES), Iustel y Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2008, pgs. 205y ss.

5. La doctrina acogió favorablemente esta actitud de transparencia heredada del fracasado Tratado constitucional; así, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La reforma de las Instituciones en el proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención», *RDCE*, vol. 16, 2003, septiembre-diciembre, pg. 911; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003,

la estructura institucional ha contribuido la eliminación de los pilares⁶ y la fusión de la Comunidad Europea en la UE misma. Se cumple con esta unificación orgánica, que establece un único sistema institucional, la aspiración del Tratado de Fusión de 8 de abril de 1965⁷.

El Tratado de la Unión ha formalizado, pues, el papel del Consejo Europeo insertándolo entre el conjunto de las instituciones de la UE, extrayéndolo de la ambigüedad de las conferencias internacionales y del limbo político hasta hacerle asumir responsabilidad formal.

También es de destacar, de entre las novedades formales institucionales, el hecho de clarificar la inserción del Banco Central Europeo en el sistema institucional.

Si a estas consideraciones añadimos que ni el fracasado Tratado Constitucional ni el vigente Tratado de Lisboa crean nuevas «instituciones» (como el *non nato* Congreso de los pueblos pretendido por el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing), puesto que el Consejo Europeo ya existía desde 1974, si bien con naturaleza política, y también el Banco Central Europeo, aunque sin ser mencionado en el precepto que enumeraba formalmente en el pasado a las instituciones, tampoco se observa un cambio trascendental en la estructura formal y material institucional. Lo que no significa que algunas Instituciones sufran profundas transformaciones, como la citada normalización del Consejo Europeo, su presidencia permanente o la nueva figura del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad.

Ahora bien, esos cambios en el sistema institucional, debido al reforzamiento gubernamental que introducen, pueden incidir en el sistema generando una nueva dinámica y nuevos equilibrios. No importa que ahora el cuadro institucional sea más numeroso (siete instituciones); con seguridad

pgs. 158 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLES, J., «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *RDCE*, vol. 15, 2003, mayo-agosto, pgs. 558; MANGAS MARTÍN, A., «El futuro de la Unión Europea ampliada: El Tratado de Niza y el Proyecto de Tratado constitucional», en *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, pgs. 44.

6. Con serias dudas para el tratamiento que se hace de la PESC en el Tratado de Lisboa; *Vid.* GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Coord. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLES), Iustel y Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2008, pgs. 393 y ss.
7. El preámbulo del Tratado de Fusión de los Ejecutivos de 1965 consideraba la fusión de las tres Comunidades como un «objetivo final» al que sirve la creación de instituciones comunes: un único sistema institucional y una sola organización.

es más transparente y posiblemente está más acomodado a la realidad y a las necesidades del sistema y lo que importa son las dinámicas que introducen.

III. LA DIFERENCIACIÓN ENTRE INSTITUCIONES, ÓRGANOS CONSULTIVOS Y ORGANISMOS

Una cuestión de interés es la distinción tradicional entre instituciones y órganos consultivos o auxiliares. Es sabido que siempre los Tratados, desde los fundacionales incluida la última reforma operada por el Tratado de Lisboa, han sido muy formales o rígidos al utilizar el término «institución» frente a otros términos como órganos consultivos u organismos.

Los Tratados, incluidas la reforma de Lisboa, han distinguido entre unos órganos principales, para los que reservan la denominación de instituciones, y otros de carácter secundario, cuya misión es asistir a las Instituciones, a los que denomina órganos consultivos. En los Tratados anteriores a la reforma de Lisboa la consideración de institución se traducía en el articulado mediante un precepto separado para definir escuetamente las funciones de la Institución y, según qué institución, en su acceso al Tribunal de Justicia.

El Tratado de Lisboa mantiene la diferenciación, aunque en menor medida. Por un lado el art. 13.1 TUE describe las instituciones de la Unión y enumera sólo a las siete principales ya citadas, manteniendo criterios formales. No menciona a los órganos consultivos entre la lista formal de las instituciones.

Se ha pasado de un sistema originariamente cuatripartito a un extenso sistema institucional. Sin embargo, se observa que al margen de las presiones o recelos que han llevado a ese amplio marco institucional, el Tratado de la Unión sólo le dedica un precepto marco o de cabecera con sus roles, funciones y composición a cinco instituciones que son las fundamentales en el plano jurídico-político: Parlamento, Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia.

En relación con las otras instituciones remite plenamente al TFUE para saber qué funciones y papeles asumen. En efecto, el apartado 2 separa a dos (de entre esas siete), el Banco Central y el Tribunal de Cuentas, para declarar que no las regula en el propio Tratado (fundamental o marco) de la Unión Europea, sino que sus misiones, composición y organización se hace en el Tratado de Funcionamiento⁸, si bien ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico (art. 1 TUE, tercer párr., segunda frase).

8. Al reabrirse la reforma en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2007, tras el fracaso del Tratado Constitucional, el Banco Central fue incluido como la sexta institución, manteniéndose fuera al Tribunal de Cuentas. Ambos enviaron sus cartas a la Conferencia Intergubernamental durante el verano de 2007. El BCE reclamó no ser

El propósito didáctico de los arts. 14 a 19 TUE, que contienen los preceptos de cabecera de las cinco instituciones clave que participan activamente en el proceso de decisión y su control⁹, es claro: cada Institución tiene asignado un precepto marco que sintetiza las misiones que debe cumplir cada Institución u organismo, su composición, su legitimidad, así como las principales competencias y asunción de responsabilidades. Los detalles del funcionamiento y dinámica interinstitucional se reenvían al prolijo Tratado de Funcionamiento.

Sólo el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, así como el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (aunque no es una institución), merecen cada uno un largo precepto en el TUE. Las siete Instituciones que están en la lista formal del art. 13.1 TUE son instituciones, pero cinco de ellas son, si cabe, más transcendentales en el plano político y normativo y por transparencia y visibilidad deben ser reguladas en el Tratado «base».

La existencia de unos órganos consultivos o auxiliares (aunque sin utilizar esa última adjetivación) se prevé de forma general en el art. 13.4 TUE y se desarrollan sus contenidos en el TFUE; su *Sexta Parte*, dedica el capítulo I

situado en el nuevo Tratado como una institución de la UE entre las principales instituciones llamadas a alcanzar los objetivos de los Tratados, tratándose de desmarcar así de otros objetivos que no sean el de la estabilidad de los precios y de evitar verse controlado por el Parlamento europeo. Aunque el Presidente del Comité Ejecutivo del BCE aludió a la independencia del éste para ser ubicado entre «otras Instituciones», se vio en esa posición una reivindicación de rechazo respecto de tales objetivos (que no de independencia que la tiene asegurada por el Tratado de Funcionamiento de la UE).

Había cierto rechazo a esa misión aislada (el control y la estabilidad de los precios) sin tener en cuenta otras consecuencias sociales, económico-financieras e industriales que originan sus decisiones. Además de su objetivo incuestionable de mantener la estabilidad de precios, se le sitúa ahora en el precepto de cabecera del marco institucional (art. 13 TUE). Para amplios sectores sociales el BCE no se puede justificar sólo por el control de los precios sin tener otros referentes socio-económicos. Por ello, el Tratado de Lisboa ha incluido al BCE entre las Instituciones que designa por su nombre en asignándole las misiones generales, entre otras, la de perseguir los objetivos de la UE, defender sus intereses, garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones (art. 13 TUE).

En sentido inverso al BCE, el Tribunal de Cuentas reclamó y logró estar entre las Instituciones y no entre «otras Instituciones» tratando de arañar escalones para recuperar su estatus de Institución que el fallido Tratado constitucional le retiraba.

9. El Tribunal de Justicia forma parte del sistema institucional pero también es un subsistema dentro de la estructura. Sus roles no han variado ni sus misiones ni el sistema de recursos jurisdiccionales aunque se introdujeron algunos cambios relevantes en el Tratado de Niza de 2002 y muy escasos en el Tratado de Lisboa. Seguirá siendo el escalón más alto de la pirámide procesal cuando juzgue asuntos de competencia de la UE representando el interés social en el respeto del Derecho.

del título I a las «Instituciones» con siete secciones, una por cada Institución; pero entre medias el capítulo 2 define y desarrolla los actos jurídicos y sus procedimientos de adopción, y bien separado de las «instituciones» está el capítulo dedicado a los «Órganos consultivos de la Unión». Hay al menos dos niveles.

En efecto, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, en calidad de triángulo de decisión, se ven asistidas por unos órganos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que tienen funciones consultivas. El Consejo dispone, además, de un destacado órgano específico que le auxilia en sus actividades, el Comité de Representantes Permanentes, más el Comité Económico y Financiero, para los temas de la Unión Económica y Monetaria. A su vez, cada Institución y algunos órganos auxiliares han creado una constelación de comités y grupos de trabajo, muchísimos permanentes, otros *ad hoc*.

Entre esas dos categorías extremas hay otros organismos que ejercen con autonomía sus funciones, sin asistir propiamente a las Instituciones *stricto sensu*. El complicado y rígido escalonamiento de Instituciones y de órganos consultivos añade cierta complejidad al sistema de la Unión al abrir un nivel ambiguo de otros organismos (como el BEI, el Defensor del Pueblo, la Oficina de Lucha Anti Fraude OLAF, la futura Fiscalía...) y varias decenas de Agencias.

IV. LA CONTINUIDAD EN LOS GRANDES ROLES DE LAS INSTITUCIONES

1. LA ESTABILIDAD DE SUS FUNCIONES

Los roles o funciones de la mayoría de las Instituciones apenas han cambiado hasta ahora, desde la fundación del proceso, salvo el del Parlamento Europeo. No cambian los roles ni las recientes reformas cambian las atribuciones básicas de cada Institución y órgano consultivo. Se mejoran los métodos, se perfeccionan, ya sea con mayor eficacia, ya sea haciéndolas más democráticas y transparentes, pero no cambian los roles. A partir de Maastricht, *normalizado* el rol legislativo del Parlamento Europeo, no se han detectado graves defectos o disfunciones en las misiones de las Instituciones; sin embargo, los europeos hemos sido siempre muy críticos con su funcionamiento y se ha abogado por la necesidad de mejorarlo constantemente puesto que no hay techo para la eficacia, la democracia y la participación ciudadana ni para la transparencia.

En la Unión sólo dos de sus siete instituciones, el Consejo Europeo y el

Consejo, acogen la presencia legítima y la defensa de intereses nacionales, encarnando el principio de la representación de los Estados que forman la UE. Precisamente, los miembros del Consejo Europeo y del Consejo lo son por reunir la cualidad de miembros de los Gobiernos, a los cuales deben representar; no son independientes de los Estados, sino que representan el interés nacional, la «razón de Estado».

El resto de Instituciones y órganos consultivos –salvo el específico órgano auxiliar del Consejo, el Coreper– representan y defienden intereses distintos de los estatales; independientemente de la forma de designación o de elección, tienen en común la obligación de ser independientes de los Gobiernos y no defender intereses nacionales.

El rol de la Comisión Europea no ha sufrido variaciones espectaculares¹⁰. La Comisión asume la gestión centralizada de los asuntos comunes para lo que debe defender intereses generales con independencia respecto de los Gobiernos. El art. 17 TUE le encarga promover el interés general y le confía, en general, la iniciativa de los actos legislativos de la UE (arts. 17.2 TUE y 294 TFUE). En el resto de actos (actos no legislativos) también conserva la iniciativa, pero ya de conformidad con el sistema clásico, caso por caso. Luego, salvo casos excepcionales previstos en los Tratados, mantiene su cuasi-monopolio de la iniciativa normativa, al igual que sus poderes de guardiana de los Tratados que, incluso, se ven ligeramente reforzados –posible sanción al Estado infractor en el propio recurso en caso de no informar sobre la aplicación de las directivas–. Sus poderes de gestión y decisión se ven facilitados por el art. 290 TFUE, que prevé una delegación del Parlamento Europeo y del Consejo de su capacidad legislativa, y por el art. 291 TFUE que prevé los actos de ejecución controlados por una «comitología», en principio, más simple y paritaria.

Pero la Comisión y sus Presidentes han perdido autoridad e influencia en los últimos quince años y las nuevas reformas como la Presidencia estable del Consejo y la figura de la Alta Representante para los Asuntos Exteriores, con su cargo acumulado de vicepresidenta de la Comisión, no abonan una mejora. Esta última innovación introducirá disfunciones, por su carácter bi-fronte, en la colegialidad e independencia de la Comisión. Claro que si esas

10. J. Touscoz estima que la redacción del precepto general dedicado a la Comisión Europea, procedente del fracasado Tratado constitucional, clarifica bien las competencias, está bien redactado y confirma el modelo comunitario, que ha dado tan buenos resultados («Breves remarques juridiques sur les Institutions de l'Union Européenne après le Conseil Européen de Thessalonique», *RMCEUE* núm. 470, 2003, pg. 423).

perturbaciones sólo aparecieran en situaciones extremas el impacto sería irrelevante.

La legitimidad que le confiere el Parlamento Europeo a la Comisión no varía: precisa de una doble votación, primero a su presidente y, luego, al colegio para que pueda asumir sus funciones. Es la votación del Parlamento la que le confiere la legitimidad democrática y no el hecho de que el candidato a Presidente represente a la mayoría ganadora en las elecciones al PE (si hubiera ese automatismo el Presidente de la Comisión siempre habría sido de centro-derecha en estos sesenta años...). Además, esa politización de la Comisión, al hacerla depender de la mayoría parlamentaria, podría ocasionar alteraciones en el futuro sobre la independencia de la Comisión. La Comisión es un ejecutivo en el sentido de una administración federal, representa la gestión centralizada de los asuntos comunes, pero no es un Gobierno, no es un poder político, sino un poder moderador e independiente. Su excesiva dependencia de los dictados de la mayoría minoritaria parlamentaria, que ni tan siquiera ha alcanzado nunca la mayoría absoluta de los escaños, puede generar tensión con el Consejo e impedir amplios acuerdos entre el centro-derecha, centro izquierda y los liberales que han sido vitales para la estabilidad del Parlamento Europeo y de su actividad legislativa.

El Parlamento Europeo encarna el principio democrático, la representación de los ciudadanos agrupados por sus concepciones políticas. El Parlamento Europeo y el Consejo comparten hoy la función legislativa y presupuestaria, pero inicialmente no era así. Son las dos instituciones que más han evolucionado desde el diseño inicial de la integración en los años cincuenta del pasado siglo. Ahora bien, las distintas reformas han modificado los parámetros relativos al funcionamiento pero los roles de las Instituciones no se han visto afectados.

El Parlamento Europeo logró, primero, compartir la función presupuestaria desde la reforma de los Tratados en 1975 (en vigor desde 1977). Tenía la última palabra en los denominados gastos no obligatorios (por ejemplo, la política regional), frente al Consejo que conservó todo su poder para los gastos obligatorios (los predeterminados por los Tratados, como la política agrícola). Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se han eliminado esas distinciones y ambas Instituciones comparten en paridad el poder presupuestario: ambas deciden sobre todo el presupuesto anual de la Unión (art. 314 TUE). De no tener ningún poder presupuestario entre 1952 y 1977, el Parlamento pasó a tener el equivalente a la mitad del poder entre 1977 y 2009 y desde esta última fecha tiene todo el poder, lógicamente compartido con el Consejo.

Aunque el Acta Única Europea sirvió de ensayo para introducir al Parla-

mento Europeo en el proceso legislativo (mediante el procedimiento de cooperación de doble lectura), fue a partir del Tratado de Maastricht cuando se añadió un contrapeso al poder del Consejo y se instauró un equilibrio triangular nuevo frente al tándem fundacional de la Comisión y el Consejo. El Parlamento Europeo tiene hoy, con el Tratado de Lisboa, un poder legislativo casi igual en materias que el Consejo (el desequilibrio viene por el mayor número de procedimientos legislativos del Consejo, unos treinta, frente a tres del Parlamento), pero están plenamente igualados en los noventa procedimientos legislativos ordinarios. El Consejo sigue teniendo formalmente los poderes de decisión desde los Tratados fundacionales, pero ha tenido que ir compartiéndolos y, por tanto, ejercerlos de forma distinta y muy condicionada al tener que compartir su poder legislativo y presupuestario con el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo no ve alterado sus roles desde que el Tratado de Maastricht de 1992 le reconociera poder de codecisión legislativa, si bien seguramente ahora se hacen más visibles para la opinión pública al enmarcar sus funciones de forma clara: se le reconoce como legislador (junto al Consejo y en igualdad con él), adopta el presupuesto y ejerce el control político, en especial sobre la Comisión. No altera sus responsabilidades pero los mejora sensiblemente al ampliarse los ámbitos materiales y el número de las normas que se aprobarán por el procedimiento legislativo ordinario, al permitirle hacer enmiendas a la totalidad del proyecto de presupuesto y consolidarlas controlando la totalidad del presupuesto y al aumentar en casos muy sensibles su capacidad de aprobación (o veto) frente a la actual mera consulta simple (por ejemplo, cláusula de imprevisión, art. 352 TFUE). Se revaloriza el Parlamento europeo, pero algo grave sucede cuando, a pesar de su poder colegislador y presupuestario, el Parlamento europeo no consigue transmitir, ni a los *media* ni a la ciudadanía, el poder político y decisorio que tiene.

La asignación de funciones al Consejo tampoco ha variado. Solamente en la esfera del Consejo Europeo (Jefes de Estado o de Gobierno) y del Consejo (ministros o asimilados), incluido su órgano auxiliar, el Comité de Representantes Permanentes (Coreper), tiene lugar la representación y defensa de los intereses particulares de los Estados. Sin embargo, no se deben extraer conclusiones rápidas y superficiales pues ese aparente desequilibrio en la representación de intereses (cinco instituciones que defienden intereses generales y sólo dos que defienden intereses nacionales) no resta influencia plena a los Estados en la conducción de las decisiones más importantes de la UE.

Por otra parte es destacable lo que ha sucedido a partir del Tratado de

Maastricht: el Consejo ha tenido que compartir sus poderes con el Parlamento Europeo. Con las reformas del Tratado de Lisboa llega la paridad hasta el punto, incluso, de que se redactan en paralelo, de forma igual, el párrafo del precepto de cabecera sobre el Parlamento Europeo y el Consejo: se les atribuye «conjuntamente» la función legislativa y presupuestaria (arts. 14 y 16 TUE). Es relevante la modificación relativa a la presidencia permanente del Consejo en su formación de Asuntos Exteriores pues pueden mejorar la eficacia, coherencia y continuidad de sus trabajos aunque también pueden romper la unidad de la «cadena de mando» y coordinación del Consejo que podía garantizar su ejercicio por un mismo Estado.

El peso de los Estados en el seno del Consejo ha variado desde las reformas de Niza y de nuevo a partir del 2014-2017, pero la filosofía básica en materia de equilibrios en toda decisión de la Unión no ha cambiado. Se ha tratado de buscar nuevos equilibrios mediante la utilización de criterios diversos. Los criterios pueden haber variado y con ello los efectos, pero no la idea de ciertos equilibrios y principios. La ponderación del peso o influencia en la votación de los Estados en el Consejo ha sido el sistema clásico desde la fundación y perdurará hasta el 2014-2017.

El Tratado de Lisboa prescinde de ese sistema dado el elevado número de Estados y la fuerte heterogeneidad de la composición poblacional con dos polos muy desequilibrados (muchos Estados medios y pequeños, pocos Estados grandes). El reparto del peso de los Estados se basa ahora en el peso demográfico de cada Estado: tanta población tiene un Estado, tanta capacidad de voto tiene. Pero no es suficiente el peso demográfico y dado que es una organización internacional de Estados, el principio de soberanía ha exigido siempre *de facto* al menos una mayoría de Estados que, tras la reforma de Lisboa, es del 55% de los Estados, debiendo concurrir en la votación por población como contrapeso frente a los cuatro Estados grandes en población. También un techo elevado en el umbral de población tras cada votación (el 65%), exigido por España, es una garantía mayor que una mera mayoría de población como incluía el fracasado Tratado constitucional.

En el sistema de integración europeo siempre ha habido algún mecanismo de contención para evitar que los más poblados arrasen a la inmensa mayoría de Estados medios y pequeños¹¹. El proyecto de Tratado constitucio-

11. El voto ponderado clásico siempre tuvo en cuenta el peso de la población cuando se determinaba la mayoría cualificada necesaria para dar por adoptado un acto. Y nunca en el medio siglo de integración se ha bajado de un porcentaje de población tras cada decisión del Consejo inferior al 58,16 por cien, que rigió desde 1995 hasta 2002. Con el Tratado de Niza y hasta el 2014 el porcentaje mínimo de población se ha elevado al 62 por cien. En 1958 el porcentaje de población tras el voto ponderado era del 67,70 por cien; en 1981 (Diez Estados) era del 70,13; en 1986 (ingreso de

nal que elaboró la Convención sobre el Futuro de Europa lo quiso eliminar, pero la CIG'04 lo restableció en el proyecto definitivo y se ha heredado en el Tratado de Lisboa.

No es misión de estas páginas introductorias examinar el reparto del voto y, por ello, no interesa más que mencionar que se han introducido algunos contrapesos específicos al peso de los Estados para evitar que determinados Estados puedan verse marginados o minorizados en algunas decisiones que les afectan, en ocasiones, como grupos minoritarios permanentes (por ejemplo, los Estados del Sur) cuando defienden legítimos intereses comunes (por ejemplo, la producción mediterránea ligada a una concepción cultural).

Es cierto que los Estados no tienen aliados estables; las alianzas son variables y muy dinámicas, pero en relación con ciertas producciones o problemas hay alianzas visibles. Unos y otros contrapesos¹² buscan restablecer unos equilibrios globales que han caracterizado las tomas de posición en el Consejo: el respeto a unos equilibrios, la necesidad de entenderse viejos y nuevos Estados, del Norte y del Sur, grandes y medios o pequeños. Una decisión así adoptada se envuelve de una legitimidad internacional aún utilizando un sistema mayoritario frente a la unanimidad.

Ciertamente, sorprende ahora la crudeza del peso de cada Estado representado por su participación en el porcentaje total de población. Claro que en el pasado y hasta 2014 tampoco era completamente irrelevante la población que componía cada Estado para ponderar su capacidad de voto. Pero, tras la reforma de Lisboa, y a partir de 2014-2017 se hace demasiado evidente. Y confunde, pues no es el principio de la representatividad popular lo que articula y caracteriza al Consejo comunitario; ese principio lo enarbola el Parlamento Europeo. Se hace asumir al Consejo una falsa representatividad popular¹³ que es el rol propio del Parlamento Europeo.

Gracias a los diversos contrapesos el criterio poblacional recupera anti-

España y Portugal) era del 63,29. Por ello España defendió un porcentaje próximo a los dos tercios de la población, fijándose de forma definitiva en el 65 por cien.

12. Ver art. 16.4 y 5 TUE y Protocolo núm. 36 anejo al Tratado de Lisboa.

13. Parece una falacia estimar que el sistema es democrático ya que cada Estado vota en función de su población. Ese fue el falso presupuesto de la Convención sobre el Futuro de Europa al creer que cuando vota un Estado (el Gobierno central) vota por toda su población; como dice Paz ANDRÉS, «se oculta una distorsión: cada Estado vota en el seno del Consejo por sí y por su población. El Estado vota como Estado, y define la posición de su Gobierno (puede que con algunos contrapesos internos ya sean parlamentarios, ya sean regionales)» («El sistema institucional...», *loc. cit.*, pg. 183).

guos equilibrios. Como ha señalado POIARES MADURO, lo importante era determinar el poder relativo de los diferentes participantes y esto requiere elementos de representación proporcional equilibrando la igualdad entre los Estados *versus* la igualdad entre los ciudadanos; todo sistema basado en mayorías debería establecer un entramado que garantice la protección de las minorías y, sobre todo, la prevención de minorías permanentes y aisladas o perdedores netos¹⁴.

El nuevo sistema (con sus garantías y contrapesos) respeta los equilibrios básicos exigibles permitiendo cierta movilidad entre mayorías y minorías y, cuando se utiliza el procedimiento legislativo, auspicia un sistema de deliberaciones y relaciones con el Parlamento Europeo, tanto en la primera lectura como en la segunda, que difumina cualquier concreto modelo de votación y evita el modelo basado en la agregación de rígidas mayorías.

2. EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LOS TRATADOS

Un aspecto revelador en torno a la continuidad del modelo es que los Tratados han mantenido viva la idea básica de que las Instituciones al ejercer las competencias atribuidas por los Estados Miembros deben alcanzar determinados objetivos asignados a la organización comunitaria (arts. 7 y 2 del antiguo Tratado de la CE).

De entrada, hay que reconocer que en el Tratado de Lisboa pervive esa idea de conjunto: las atribuciones de cada Institución se ponen al servicio de los valores y de los objetivos (arts. 2 y 3 TUE). Parafraseando el art. 13.1 TUE, cada vez que hacen una propuesta, adoptan una norma, o resuelven un litigio mediante sentencia, o aprueban un dictamen, deben hacer progresar la Unión, deben perseguir los objetivos de la Unión, promover sus valores y favorecer los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y de sus Estados Miembros. Las Instituciones no son órganos aislados ni autómatas, no utilizan las competencias simplemente porque las tienen sino con unas miras de progreso; sus competencias son instrumentos para unos fines. Sirven a un proyecto político colectivo, por lo que el art. 13.1 TUE completa esa «filosofía» con la exigencia de que al actuar sus atribuciones mantengan la coherencia, la eficacia y la continuidad de las políticas y acciones de la UE.

V. EL MÉTODO COMUNITARIO

Los principios del sistema institucional de la Unión se explicitan en la

14. POIARES MADURO, M., «The new form of majoritarianism in the EU», *European Law Review*, 2003, 28, pgs. 902-903.

parte relativa a las Instituciones (Título III del TUE). El principio del equilibrio institucional y el de cooperación leal entre las Instituciones tienen, por fin, un marco expreso de referencia en el Tratado. No sólo se mantienen sino que se refuerzan y se hacen visibles en su redacción misma.

El art. 13.2 TUE reafirma que «cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos», en clara alusión a los principios de atribución de competencias y de respeto o equilibrio institucional. Y añade expresamente que «Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal». Así pues, desde esta perspectiva del reconocimiento formal de los principios no hay novedad, sino una confirmación del modelo. Aunque los Tratados no habían mencionado la obligación de cooperación leal de las instituciones entre sí, el Tribunal de Justicia se había referido a este principio establecido en las relaciones de los Estados para con las instituciones y lo había extendido a las relaciones interinstitucionales.

Tras la expresión «el método comunitario» se cobija la fórmula magistral de la integración. Ha sido la clave de su éxito. Es la expresión dinámica del respeto al equilibrio institucional y la cooperación de las instituciones para lograr la adopción de decisiones. Se basa en una sabia combinación dialéctica del interés general, como punto de partida –representado por la Comisión–, con los legítimos intereses nacionales y los intereses de la ciudadanía –representados por el legislador bicameral, el Consejo y el Parlamento Europeo–. Se precisa que cada institución utilice las atribuciones que le han sido conferidas, que se sirva de ellas para lograr los fines previstos y que respete las condiciones y los procedimientos previstos en los Tratados.

El método comunitario se ha basado siempre en la dinámica del triángulo o «triálogo» institucional (hasta el Acta Única era el diálogo o tándem Comisión-Consejo)¹⁵ y en la existencia de unos contrapesos para que ninguna de las instituciones se imponga. El esfuerzo de las tres instituciones por el mayor acuerdo posible es la consecuencia del método comunitario y la condición para que se pueda aprobar cualquier norma jurídica en la Unión.

La concepción de las normas comunitarias nace en la institución independiente; la impulsión no obedece a objetivos interesados de uno o de varios Estados. Y sin propuesta de la Comisión no caben normas legislativas del Consejo y del Parlamento Europeo. Estas dos instituciones no tienen

15. D. VIGNES afirma que la idea del triángulo institucional es una solución *ad hoc* de la UE para resolver la separación de poderes en su seno y el equilibrio entre ellos («Il faut faire avec...», *RMCUE* núm. 470, 2003, pg. 425).

reconocida capacidad de iniciativa legislativa –salvo casos excepcionales y tasados en los Tratados, básicamente a favor del Parlamento europeo¹⁶–.

El derecho de propuesta de la Comisión es una garantía para los intereses generales, especialmente para los intereses de los Estados medios y pequeños frente a las grandes potencias comunitarias. Y la propuesta de la Comisión no es mero arranque del proceso legislativo; no solo es un punto de partida sino que condiciona todo el proceso de decisión tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo. Para aprobar la propuesta de la Comisión basta la mayoría cualificada en la inmensa mayoría de los casos, pero no se puede modificar por el Consejo más que por unanimidad (es el privilegio de la Comisión reconocido de forma constante en los Tratados –art. 293 TFUE–)¹⁷. Cuando el Parlamento Europeo quiere enmendar la propuesta, requiere que sus enmiendas sean aceptadas por la Comisión, de lo contrario precisará del acuerdo unánime del Consejo para que prosperen. A su vez si el Consejo no acepta las enmiendas del Parlamento en la segunda lectura, no hay decisión hasta que no lleguen a un acuerdo en el comité de conciliación.

La presunción jurídica de que la propuesta de la Comisión tiene en cuenta los intereses de todos, el interés general más exactamente, hace que

16. En todo caso el Parlamento tiene reconocida iniciativa normativa restringida a supuestos muy concretos que no siempre se corresponden con la clásica iniciativa legislativa, así,
 - puede tomar la iniciativa para iniciar una revisión ordinaria de los Tratados (art. 48.2 TUE) o la revisión simplificada de la parte III del TFUE (art. 48.6 TUE)
 - o a la iniciativa de presentar al Consejo Europeo una propuesta de decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo, que tras su paso por el Consejo Europeo requiere la aprobación del Parlamento (art. 15.2 TUE).
 - Más parecido con la iniciativa legislativa tienen las previsiones ya tradicionales de reconocerle el derecho de iniciativa legislativa para presentar los proyectos relativos
 - al procedimiento para la elección de los diputados al Parlamento Europeo,
 - al estatuto y condiciones generales de ejercicio de las funciones de los diputados. El primero es un procedimiento legislativo especial del Consejo, con posterior aprobación del Parlamento Europeo y el segundo del propio Parlamento con posterior aprobación del Consejo (art. 223.1 y 2 TFUE);
 - a las modalidades del ejercicio de investigación (se aprueba mediante procedimiento legislativo especial del Parlamento Europeo, previa aprobación del Consejo por mayoría cualificada y de la Comisión, art. 226 TFUE);
 - al Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo (se aprueba mediante procedimiento legislativo especial del Parlamento Europeo y previa aprobación del Consejo, art. 228.4 TFUE).
17. Dice F. LAMOUREUX que el método comunitario es un medio por el que los Estados miembros pueden poner en común su soberanía en ciertos ámbitos a fin de decidir, sin que la unanimidad sea necesaria, los modos de acción más conformes al interés general («La Constitution "Pénélope": une refondation pour en finir avec les replâtrages», *RDUE* 2003/1, pg. 16).

éste sólo pueda ser desplazado cuando todos los Estados demuestran con la unanimidad la existencia de una alternativa unánime al interés general definido por la Comisión. El privilegio de la Comisión sólo ha sido exceptuado (es decir, se exonera excepcionalmente de la unanimidad para la aprobación de enmiendas por el Consejo –propias o interpuestas por el Parlamento Europeo–) en tres casos, como hasta ahora: el marco financiero plurianual, conciliación y tercera lectura y la adopción del presupuesto. Sólo en esas situaciones se enerva el privilegio de la Comisión.

El método comunitario ha sido y es la columna vertebral del sistema, su clave de bóveda, pero ese concepto ha estado sólo en el lenguaje de la doctrina científica y de los políticos, pero nunca se mencionó en los Tratados.

Este sistema de contrapesos en el que se ponen en juego muchos intereses y factores, genera una dinámica compleja que exige negociar y dialogar entre las tres instituciones decisorias; no deja en manos de una persona ni tan siquiera de una Institución la responsabilidad de la decisión, diluyendo y repartiendo el poder entre varias Instituciones, diseminándolo en el sistema intrincado y peculiar de *checks and balances* que ha caracterizado al sistema europeo. Es un sistema complejo y distinto del interno en nuestras Constituciones y si cabe más próximo, en la concepción del poder y la responsabilidad, al sistema americano (contrapesos y coparticipación de varios poderes) que al tradicional sistema político interno en Europa. Sin embargo, siendo extraño a las tradiciones constitucionales europeas ha evitado crear un poder definido así como competir con los modelos nacionales.

Para la opinión pública es un poder ambiguo y difuso pero con una gran capacidad de impacto social y jurídico. También es cierto que su carácter difuso ha facilitado enormemente la integración al exigir negociar todo y tener en cuenta intereses diversos, y no imponer de forma lineal una opción; ningún Estado está marginado, ninguna Institución es irrelevante; las instituciones representan diversos contrapesos (de ahí el respeto por los equilibrios institucionales) y se necesitan entre sí para alcanzar cualquier decisión.

Frente a la falsa idea de los *media* y de la opinión pública de que el Consejo tiene todo el poder (de decisión), se debe recordar que el Consejo está mediatizado por la Comisión, quien dispone de la llave del sistema, y también por el Parlamento europeo en la medida en que éste poco a poco se toma en serio su enorme poder de decisión en el sentido de que sin su aprobación, el consenso o la mayoría cualificada del Consejo, incluso la unanimidad de los Estados Miembros, de nada serviría para adoptar una norma legislativa. Puede decirse que Comisión, Parlamento Europeo y Con-

sejo son imprescindibles en distinta forma pero igual medida para la adopción de las normas legislativas de la UE. Por otro lado, esa compleja indefinición personal o institucional del poder político y normativo comunitario, ha permitido a los gobiernos y parlamentos nacionales endosar a conveniencia a la Unión, sin más, la responsabilidad de decisiones impopulares.

Pues bien, ninguno de esos «axiomas» de éxito contrastado se ha visto alterado en ninguna de las reformas de los Tratados. Todos los Tratados, incluido el fracasado Tratado constitucional, confirman el método de pesos y contrapesos, o de interdependencia entre las tres principales Instituciones.

La colaboración leal entre las tres instituciones es imprescindible para poder acordar normas y lograr los objetivos de los Tratados. Aunque cada una tiene sus propias atribuciones, éstas se han proyectado de forma equilibrada, de forma que una inacción o un exceso o interferencia pueden provocar desequilibrios en el funcionamiento del sistema. Ya desde la adopción del Tratado de la Unión en Maastricht de 1992 se acordó que Parlamento y Consejo tuvieran, en igualdad, la capacidad de ser motores subsidiarios en caso de inacción de la Comisión. En efecto, tanto el art. 225 TFUE (introducido en el Tratado de Maastricht para igualar al Parlamento Europeo con el Consejo) como el art. 241 TFUE (su contenido procede del Tratado fundacional en 1957), en su segundo párrafo, prevén que el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, puedan solicitar a la Comisión que le «presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto» que a juicio de cualquiera de las dos instituciones requieran «la elaboración de un acto de la Unión para la aplicación de los Tratados» hasta el punto de que si la Comisión no presentara propuestas comunicará las razones a la institución que le requirió la iniciativa¹⁸. El paralelismo de ambos preceptos, que no son una aportación del Tratado de Lisboa, es evidente. No se puede negar que en esta cuestión los Estados ya habían igualado plenamente al Parlamento con el Consejo desde 1992.

Pero no se le reconoce ni entonces ni ahora, tras la reforma de Lisboa, derecho de iniciativa al Parlamento europeo (salvo los casos apuntados su-

18. El art. 225 TFUE, que procede de la reforma en 1992, tampoco supone nada nuevo en las relaciones Comisión Parlamento Europeo, porque el Parlamento ya se había autodotado de este derecho de petición, mucho antes de 1992, a través de su Reglamento Interno (informes de propia iniciativa o informes no legislativos). En efecto, el Parlamento Europeo siempre ha podido aprobar resoluciones en las que se solicita a la Comisión la preparación de propuestas normativas en los más diversos ámbitos y sugerirle las líneas básicas de la actuación pretendida. Además, el Parlamento Europeo podría solicitar información periódica sobre la posición que ha adoptado la Comisión sobre sus propuestas.

pra) como tampoco la tiene el Consejo. No podrán subrogarse a la Comisión en caso de inacción de ésta. Tampoco el Parlamento podrá prejuzgar la libertad de apreciación de la Comisión sobre las prioridades normativas y el momento de su utilización.

Los Tratados siempre han reconocido con un carácter muy amplio el derecho de iniciativa a la Comisión. Se ha considerado siempre ese cuasimonopolio del derecho de iniciativa como un elemento fundamental del equilibrio institucional. Por ello, las reiteradas peticiones del Parlamento Europeo de compartir el derecho de propuesta (art. 37 del Proyecto Spinelli de 1984¹⁹, Informe Hermann²⁰, o el Informe de D. Martín²¹) han chocado con la oposición de los Estados miembros a modificar los Tratados en ese punto esencial de la dinámica comunitaria.

Ahora bien, la obligación de colaboración leal entre las instituciones afecta a la iniciativa legislativa y al conjunto del proceso legislativo. El art. 295 TFUE, cuyo contenido esencial procede del Tratado fundacional de 1957 (art. 218.1 del antiguo TCE), extiende la obligación de cooperación al triángulo institucional, de forma que «El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante». En el mismo sentido, el Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» de 2003 prevé que la Comisión «tendrá en cuenta» las solicitudes del Parlamento Europeo y del Consejo y les dará una respuesta rápida y adecuada²².

Lo esencial del derecho de iniciativa sigue estando en poder de la Comisión; está constitucionalmente más vigilada y expuesta al control del PE y del Consejo. Claro que si la Comisión se mostrara poco receptiva a las peticiones del Parlamento para presentar propuestas legislativas en las materias que le sugiera, tendrá que asumir el riesgo de una moción de censura parlamentaria. Otra opción menos drástica y en manos tanto del Consejo como del Parlamento Europeo, es que si estiman que hay una carencia de la Comisión

19. El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el PE el 14 de febrero de 1984 («proyecto Spinelli») puede consultarse en *Revista de Instituciones Europeas*, 1984 I, pgs. 351 y ss.

20. «Informe sobre la estrategia del Parlamento Europeo ante la creación de la Unión Europea», Doc. A2 375/88.

21. Informe sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea, Doc. A3 281/90.

22. Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» de 16.12.2003, DO núm. L 321 de 31.12.2003.

en materia de iniciativa legislativa, le pueden demandar conforme al procedimiento por omisión previsto en el art. 265 TFUE.

El privilegio de la Comisión seguirá como hasta ahora (con las excepciones apuntadas *supra*): cualquier enmienda a su propuesta o bien se asume por la Comisión en la medida en que respete el interés general o exige unanimidad del Consejo. Para la aprobación de su propuesta basta la mayoría del Parlamento Europeo y la mayoría cualificada del Consejo, mientras que para su aprobación es suficiente la mayoría cualificada.

El Tratado de Lisboa apuesta por relanzar el método comunitario, en el que la Comisión debe jugar con autoridad su papel y renovarlo con la toma de protagonismo del Parlamento europeo. El éxito y la originalidad de la integración europea radican en haber sabido combinar siempre, desde su fundación, en cada decisión y en cada reforma, elementos intergubernamentales y elementos netamente europeos o integracionistas. Es decir, legítimos intereses nacionales y legítimos intereses comunes. Aunque las instituciones podrían adscribirse a unos y otros elementos ingredientes e intereses, sin embargo cada una de ellas combina ambos ingredientes.

En definitiva, la idea de síntesis implícita en el método comunitario es la presencia y dialéctica de diversos intereses para identificar el interés general y la interrelación entre las instituciones. Las competencias de la Unión Europea se seguirán ejerciendo según un modo o método comunitario, lo que revela una clara intención de continuidad histórica entre la «nueva» Unión del Tratado de Lisboa y la «antigua» Unión fundada en las Comunidades Europeas y en los pilares intergubernamentales.

VI. LA VISIBILIDAD DE LOS ELEMENTOS ESTATALIZANTES

Las reformas que introduce el Tratado de Lisboa confirman el notable escoramiento intergubernamental que ya tenía el fracasado Tratado constitucional. La eliminación de la parafernalia constitucionalista deja al desnudo lo que realmente era aquella reforma: máximo control por parte de los Estados y reforzamiento de éstos en el sistema institucional²³.

El nuevo Tratado de Lisboa aclara y confirma que las competencias de la Unión proceden de sus Estados miembros (art. 1 TUE), algo que también

23. J. H. H. WEILER ya había pronosticado que la «retórica constitucional» era un verdadero peligro para el proceso de integración: «A Constitution for Europe? Some Hard Choices», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, pg. 563; del mismo autor, «In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg», in *European Constitutionalism beyond the State*, (J. H. H. WEILER y M. WIND, eds.), 2003, pg. 7.

hacía el fracasado Tratado constitucional (art. 1-1). Que es una organización internacional y que no puede tener competencias generales. Que el principio básico es el propio de cualquier organización internacional creada por Estados: el principio de atribución. Y que la UE sólo puede actuar en los ámbitos atribuidos debido a su naturaleza de organización internacional.

Y añade algo obvio: que, además de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros (idea procedente de Maastricht) y las funciones esenciales de éstos (Tratado de Lisboa), la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad de cada Estado, cualesquiera que sean los avances en política común de seguridad y defensa y de solidaridad. La política exterior de seguridad y defensa mantendrá su especificidad y complejidad con pleno control intergubernamental.

El sistema de la Unión es complejo al aunar a Estados soberanos y a sus pueblos. No tiene otra alternativa que ser complejo si quiere existir y... *resistir* como lo ha demostrado tras más de cincuenta años. La complejidad es inevitable. Gracias a su complejidad, a su entramado institucional, el sistema ideado en los años cincuenta ha soportado crisis nacionales, crisis económicas internacionales y crisis europeas. Los sistemas rudimentarios o simplistas, suelen fracasar o ser una mera pantalla, como sucede con las múltiples tentativas de integración latinoamericanas.

Para los ambiciosos objetivos europeos de lograr un proyecto político por medio de la unificación económica no había ni ha habido otra alternativa que una cierta dosis de complejidad, *de pesos y contrapesos*, de redes institucionales que garanticen la presencia de todos los intereses y que el sistema funcionará pese a crisis coyunturales. Al crear este entramado institucional y jurídico en los años cincuenta, y que apenas ha sido reformado en lo *esencial* por las casi veinte reformas anteriores ni por el fallido Tratado constitucional de 2004 ni lógicamente por el nuevo Tratado de Lisboa, el conjunto de engranajes ha hecho que el sistema adquiriera su propia inercia, su propio movimiento.

No dispone la UE de poderes originarios ni de poderes generales sino de competencias atribuidas por los Estados, que son el verdadero constituyente de la Unión. Así pues, el *principio de atribución de competencia* es el principio que delimita la competencia comunitaria respecto de las competencias de los Estados miembros; no hay alternativa en una organización internacional. La UE no es un Estado y, por tanto, no puede tener competencias *generales*; como organización internacional su competencia es *funcional*, es decir, para hacer cosas concretas y se limita a esos ámbitos atribuidos.

Los Tratados exigen expresamente la permanencia de los Estados sobe-

ranos (art. 4.2) y les reconoce el derecho a permanecer como Estados soberanos e independientes y a defenderse frente a cualquier ataque interno o externo a su soberanía. Y les reconoce expresamente el derecho de retirada (art. 50 TUE), lo que durante más de sesenta años fue un derecho implícito a todo miembro de una organización internacional.

Ningún precepto de los Tratados, ni el fracasado Tratado constitucional, proclama la plenitud de la soberanía de la Unión, como haría cualquier constitución nacional. Obviamente no estamos ni ante un Estado ni ante una constitución al estilo de las nacionales. Algo bien distinto es que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, desde los años sesenta y con diversas formulaciones judiciales posteriores en los ochenta y noventa, utilizó sin rubor el término de «Carta Constitucional» para referirse al Derecho primario de la Unión, a los Tratados²⁴.

Otro aspecto general que abona el reforzamiento de los Estados es la posibilidad de hacer revisiones renacionalizando o devolviendo competencias a los Estados, algo que ningún Tratado comunitario admitió en el pasado. El principio de progresividad, junto con la afirmación de los Tratados por el mantenimiento del acervo comunitario como un objetivo esencial de la Unión, impedía plantear la renacionalización de competencias atribuidas a las Instituciones (art. 2 del antiguo TUE, vigente desde Maastricht hasta el Tratado de Lisboa). No era absolutamente imposible un no retorno concreto pero no se contemplaba en el derecho formal.

Aquella exigencia sobre el acervo del art. 2 desapareció en el Tratado de Lisboa y, por el contrario, se añade en las Disposiciones Finales del nuevo TUE que los proyectos de revisión podrán estar encaminados a incrementar o reducir las competencias atribuidas (art. 48.2 TUE) y se refuerza, si cabe, con un nuevo reconocimiento de derecho de los Estados a «modificar los Tratados en los que se fundamenta la Unión, incluso para aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en dichos Tratados» en la Declaración 18 sobre la delimitación de las competencias, anexa al TFUE.

Las únicas reminiscencias que queda sobre el carácter evolutivo y la idea de avanzar están en el preámbulo de los dos Tratados (TUE y TFUE) y en el art. 1 del TUE: se conserva la idea política de «una unión cada vez más estrecha» y una declaración retórica sobre «la perspectiva de ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea».

La posibilidad de reducir competencias es una novedad de carácter ne-

24. Sentencia de 23 de abril de 1986, *Los Ventes* 294/83, Dictamen 1/91 de 14 de diciembre de 1991.

gativo añadida por el Tratado de Lisboa. Se abre una indeterminación preocupante sobre la atribución de competencias con la opción a la renacionalización de competencias, satisfaciendo así la actitud desconfiada de varios Estados, como el Reino Unido y algunos Estados recién adheridos.

Ahora bien, hasta ahora nada impedía a los Estados en una reforma recobrar el ejercicio de concretas competencias atribuidas; pero no ha sido estética esta concesión formal. Claro que el terreno a esta desconfianza ya lo abonó la fallida Constitución europea al querer encapsular y congelar el proceso haciendo desaparecer de su texto toda mención al acervo y a su evolución, desechando el *incrementalismo* típico del proceso integrador.

De todos modos, tras la gran ampliación en 2004 y 2007 no se quiere ni es posible ya mucha más evolución en la UE de veintisiete Estados: lo reconoce el Consejo Europeo en sus Conclusiones de diciembre de 2007 cuando advierte que las reformas institucionales de este Tratado de Lisboa tienen vocación de durar en el tiempo²⁵. En fin, la Unión Europea sigue siendo una organización internacional singular y única y permanecerá como un sujeto de derecho internacional de carácter no estatal.

VII. INTERGUBERNAMENTALIZACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL Y NUEVAS DINÁMICAS INTERINSTITUCIONALES

En toda reforma de los Tratados hay una combinación de novedades intergubernamentales con elementos de una mayor europeización, con preponderancia de unos u otros. En general, hasta ahora en todas las reformas y, desde luego, hasta la de Maastricht de forma clara había un amplio balance a favor de la mayor presencia de los intereses europeos frente a los intereses nacionales. En la importante reforma de Lisboa, también hay avances y retrocesos pero conviene precisar que la intergubernamentalización del sistema institucional es un aspecto sobresaliente pero no el único, ya que la mayor democratización y eficacia del mismo (más materias a decidir por mayoría cualificada y en codecisión con el PE) es el contrapunto que permitirá nuevos equilibrios y dinámicas en la Unión Europea.

25. Como he señalado «No está especialmente en peligro lo logrado ni el nivel de integración, sino su *evolución*. La consecuencia principal es que ya no habrá más profundización o avances cualitativos. Los Estados parecen estimar que lo logrado está consolidado, que no hay peligro de conservación del acervo fundamental, que cualquier profundización afectará de forma azarosa a la soberanía estatal y que no se puede ni se debe ir más lejos. Es como si hubieran concluido que no cabe más proyecto político ni es importante ni es alcanzable» («El incierto futuro de la Unión», Estudio preliminar, *Tratado de la Unión Europea, tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, 13ª ed., Madrid, 2007, pg. 31).

Por otra parte, aunque resulta evidente el ascenso del control intergubernamental en el conjunto de la reforma de Lisboa, no significa que algunas modificaciones tengan contraprestaciones de una mayor europeización. A veces los cambios en las instituciones más formalmente intergubernamentales (como el Consejo Europeo) reúnen dosis relevantes de institucionalización europeísta y las más integradoras (como la Comisión) tienen sesgos claramente intergubernamentales.

1. EL IMPACTO DE LA FORMALIZACIÓN DEL CONSEJO EUROPEO

El reconocimiento del Consejo Europeo como institución supone un reforzamiento de los Estados en el seno institucional por el hecho de que las competencias del Consejo Europeo alcanzan un cierto poder normativo y por disponer de una presidencia estable con posible impacto en la opinión pública y en las relaciones con la Comisión. Naturalmente, en compensación, como ya se ha dicho, tendrá responsabilidad judicial y se podrán recurrir sus actos jurídicos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como ha señalado Paz ANDRÉS, «el Consejo europeo abandona su posición de ente vinculado estrictamente a los grandes objetivos de la Unión Europea y se inmiscuye en tareas que podrían desempeñar otras instituciones, singularmente el Consejo»²⁶.

En efecto, el Consejo Europeo, junto a su presidencia permanente, puede iniciar una nueva dinámica de una presencia todavía mayor de los Estados; la presidencia le hará más ágil y omnipresente en el día a día. Aunque el Consejo Europeo no tiene en modo alguno la iniciativa legislativa ni el poder legislativo, una presidencia permanente de la institución formada por los jefes de estado o de gobierno, que tiene de facto el timón de la Unión, le permitirá desarrollar una labor de iniciativa política e impulso con cierta proximidad a una tarea de política legislativa. El hecho de que el Presidente del Consejo Europeo no tenga derecho de voto y no tenga relevantes poderes efectivos concretos puede verse como una acusada debilidad de esta figura, si bien no debe entenderse de ese modo²⁷. No es un presi-

26. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003, pg. 165; en un trabajo posterior mantiene la idea del sesgo intergubernamental del conjunto de las reformas institucionales, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P., «El Tratado de Lisboa: entre el rescate de la sustancia y la consagración de la desconfianza», en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, (C. FERNÁNDEZ LIESA y C. DÍAZ BARRADO, dirs.), Dykinson, Madrid, 2008, pg. 37.

27. DOUGAN, M., «The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts», *CMLRev.*, 45, 2008-3, pg. 628.

dente ejecutivo ni éste era el perfil querido por los Estados²⁸. Es una figura muy ambigua, difícil de definir su rol sobre modelos propios de los sistemas políticos nacionales.

Ahora bien, la presidencia permanente el Consejo Europeo tiene también una lectura positiva: revela una mayor y constante implicación del Consejo Europeo en los asuntos europeos desde una perspectiva más «europea» y menos nacional. Las decisiones del Consejo Europeo y sus sesiones se prepararán en el día a día por su presidencia (también, pero en escasa medida, por el Consejo de Asuntos Generales y la Comisión) lo que significa, en expresiones de J. P. JACQUÉ, una «bruselización» de la institución en detrimento de los «sherpas» nacionales y, por tanto, situará los trabajos del Consejo Europeo en una óptica «comunitaria»²⁹.

Si la presidencia del Consejo ejerce con dinamismo funciones de intérprete de intereses comunes, si sabe transmitir con prudencia y sagacidad la necesidad de alcanzar los objetivos comunes, y acierta a coordinar y conciliar los intereses nacionales ayudando a la formación diligente de consensos o amplias mayorías poco importará si puede o no votar si logra que el Consejo Europeo sea ágil y eficaz. No tendrá poderes, no tendrá atribuciones concretas pero asumirá responsabilidades difusas de extraordinaria importancia en el éxito de las numerosas atribuciones políticas y ejecutivas que asume el Consejo Europeo.

La presidencia estable puede estar en el origen de una nueva dinámica institucional³⁰, aunque también puede suscitar dudas sobre su legitimidad democrática. Entre la doctrina se ha criticado que la única legitimidad de que gozará le viene del Consejo Europeo mismo y hubiera sido preferible que fuera responsable ante el Parlamento Europeo (y que fuera nombrado con su aprobación o con la de la población mediante elecciones directas, pero se descartó)³¹. También I. PERNICE defendió que el Presidente del Con-

28. DELORS, J., «Le Président stable du Conseil européen: oui à un chairman, non à un executive president», *RDUE*, 2009, núm. 3, pgs. 381-384. Vid. MANGAS MARTÍN, A., «La Presidencia del Consejo Europeo», *Guerra y Paz*, obra homenaje al Dr. Santiago Torres Bernárdez, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010, pgs. 237-252.

29. JACQUÉ, J. P., «Le traité de Lisbonne. Une vue cavalière», *RTDeur* 44 (39, 2008, pg. 456). En sentido parecido se ha dicho que «como consecuencia de su subida al carro de las Instituciones, el Consejo Europeo, órgano en el pasado intergubernamental, se ha en cierta medida al menos comunitarizado» [GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVILLI HORTAL, M. J., «El Tratado de Lisboa y las Instituciones (no jurisdiccionales de la Unión)», en *El Tratado de Lisboa. Análisis...*, op. cit., pg. 173].

30. BLAVOUROS, S.; BOURANTONIS, D. y PAGOULATOS, G., «A President for the European Union: A New Actor in Town?», *Journal of Common Market Studies*, 2007, vol. 45, núm. 2, pgs. 232 y ss.

31. DOUGAN, M., «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review* 2003 28, pg. 775.

sejo Europeo debía haber sido directamente el de la Comisión, además de defender que debía haber sido elegido por el Parlamento Europeo y presentado por el Consejo Europeo³². Lo cierto es que el Consejo Europeo tiene las manos libres y no tiene que dar cuenta o explicación al Parlamento Europeo del nombramiento; ni la actividad del Presidente se somete a control del PE, si bien al término de cada reunión del Consejo Europeo le presentará un informe. Pero su Presidente no tendrá legitimidad democrática ni asumirá responsabilidad política directa y personal ante el Parlamento Europeo.

Aunque el Tratado limita la relación entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo a las citadas sesiones informativas del Presidente del Consejo Europeo tras cada sesión formal, parece que esa ínfima relación con el Parlamento Europeo no va ser aceptada por éste, máxime si se compara con la ampliación de relaciones con la Comisión en el Reglamento interno del Consejo Europeo.

El Parlamento ya ha manifestado su intención de negociar y acordar un marco de relaciones con el Consejo Europeo con pretensiones de asistir a la totalidad de sus reuniones y de control político de sus actos normativos, siguiendo su línea de mayor protagonismo e influencia interinstitucional³³. El Consejo Europeo no está al margen del sistema institucional y de sus interrelaciones y no puede tratar al Parlamento Europeo como lo hacía en el pasado. Tiene que haber una relación más intensa entre los presidentes de ambas instituciones, tiene que haber presencia del Parlamento Europeo a lo largo de todas sus reuniones y el Parlamento tiene que poder controlar políticamente el uso de las atribuciones de poderes ejecutivos del Consejo Europeo. Esta institución encarna el poder ejecutivo intergubernamental en su más alto nivel y no puede escapar al control del Parlamento.

Un aspecto relevante de la nueva dinámica de relaciones es la estrecha relación entre los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión. Está sucediendo de facto y el Reglamento interno del Consejo Europeo³⁴ exige un buen entendimiento con diversos encuentros institucionalizados y relaciones muy estrechas entre ambos Presidentes; sin duda, se persigue desterrar todos los malos augurios de una eventual mala *química* entre ambos Presiden-

32. PERNICE, I., «Multilevel Constitutionalism in the European Union», *European Law Review* 2002, v. 27, n. 4, pgs. 528 y ss. También fue la posición de un miembro de la Convención (CONV 709/03, anexo, pgs. 12).

33. Resolución del Parlamento Europeo sobre un acuerdo marco revisado entre el Parlamento europeo y la Comisión para la próxima legislatura, P7-TA (2010) 0009.

34. Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 relativa a la adopción de su Reglamento interno, DO L 315 de 2 de diciembre de 2009.

tes con la que se especuló en años pasados³⁵ y se confirma lo que algunos ya veníamos intuyendo en los últimos tiempos sobre un *tándem* imprescindible. En efecto, esa Comisión multitudinaria, que no verá previsiblemente reducido su número posiblemente ni tan siquiera en 2014, puede verse tentada a disputar poder a su propio Presidente; y éste buscar en la Presidencia del Consejo Europeo un buen aliado para reforzar su autoridad en el colegio de la Comisión y lograr nuevas estrategias al margen de las diatribas de un colegio de casi una treintena de comisarios.

Seguramente esta es la opción que acarician los grandes Estados, un buen entendimiento directo entre ambas figuras, un *tándem* que sea el bimotores de la UE y que sobrevuele sobre los obstáculos singulares o técnicos en las grandes estrategias y sin abrir debates engorrosos ni verse condicionados por posiciones colegiadas.

La concertación entre ambos permitiría una decisión ejecutiva rápida tal como se espera de la UE en los foros internacionales. Luego ya se ocupará el presidente de la Comisión de conseguir la voluntad del colegio y sumarse al dinamismo del Presidente del Consejo Europeo. Más allá de la disyuntiva o incluso de una conjunción equilibrada de elementos de coordinación y liderazgo en la presidencia del Consejo Europeo, podemos asistir a una nueva dinámica institucional, a una nueva forma de gobierno europeo basada en el *tándem* de las dos presidencias de los dos ejecutivos de la UE, el comunitario y el intergubernamental.

Estas reflexiones no deben llevar a creer que una presidencia estable haya sido una mala decisión. Es la consecuencia irremediable de la gran ampliación a doce nuevos Estados y del consiguiente peso cada vez mayor de los Estados. La presidencia estable tiene que preparar las posiciones de los veintisiete (o la treintena...) jefes de Estado o de Gobierno, impulsar acciones, darles continuidad, facilitar la cohesión y el logro de consensos en su seno. Pero pudo ser más adecuada a la democracia representativa que proclama el nuevo Tratado de Lisboa (art. 10 TUE) si hubiera tenido una mayor legitimidad de origen (por ejemplo, con la confirmación de su nombramiento por el Parlamento Europeo) y mayor responsabilidad democrática.

35. Entre otros, MATTERA, A., «Les zones d'ombre du projet de constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Comisión. La Convention touche au coeur du "projet européen"», *RDUE* 2003-1, pg. 7. También J. KOKOTT y A. RÜTH expresaron temor de que pudiera haber tensión entre el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante («The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?», *CML Rev.* 2003, pg. 1337); SILBERSON, S., «The Treaty of Lisbon and its impact on the European Union's Democracy deficit», *Columbia Journal of European Law*, vol. 14, 2008-3, pg. 457.

miento por el Parlamento Europeo) y mayor responsabilidad democrática. La primera la tienen incuestionablemente los miembros del Consejo Europeo pero no su presidencia; la segunda, por razones obvias ellos no pueden asumir responsabilidad parlamentaria europea, por lo que al menos a su presidente se le debió haber conectado con el Parlamento Europeo para ratificar su nombramiento y exigirle responsabilidad de alguna forma (por ejemplo, la reprobación).

En todo caso, se percibe un Consejo Europeo fuerte, más influencia intergubernamental y también un reforzamiento y ampliación del poder ejecutivo en la Unión, con anterioridad básica y exclusivamente encarnado por la Comisión. Al igual que el poder legislativo comunitario viene siendo dual desde el Tratado de Maastricht, con un legislador territorial o intergubernamental —el Consejo— y un legislador comunitario —el PE—, ahora el ejecutivo de la UE será doble, intergubernamental —el Consejo Europeo— y comunitario —la Comisión—. En el Tratado de Lisboa se proyecta un ejecutivo bicéfalo (y bicorpóreo) que respondería a la doble lógica del sistema europeo: lo intergubernamental y lo comunitario.

2. EL IMPACTO SOBRE LA COMISIÓN

Las reformas que hubieran podido afectar positivamente a la Comisión, como la reducción de Comisarios para poner fin a su intergubernamentalización, quedarán congeladas hasta 2014. Mientras tanto, como sucede desde 2004, habrá un Comisario por Estado miembro: fuerte influencia de los gobiernos sobre la Comisión y disminución de su legitimidad e independencia. Por su composición emula al Consejo³⁶ y por su escasa autoridad, desde hace una decena de años, seguirá pareciéndose más a un secretariado internacional.

Por otra parte y a mayores, la creación de la figura del Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, no del todo nueva, pero que acumula el cargo de Vicepresidente de la Comisión y de Presidente

36. El temor por la deriva intergubernamental de la Comisión, si se cambiaba su composición a un comisario por Estado, lo expresé hace algunos años: «La Comisión nunca ha sido una institución de representación y presencia de intereses nacionales como pretenden los Estados pequeños. Para los Estados medios y pequeños, como lamentablemente para la Comisión, no basta que se presuma su independencia y preocupación por el interés general sino que se deben aparentar esas virtudes con la presencia vigilante de cada Estado a través de su Comisario en el que parecen ver una garantía de legitimidad del sistema de integración» (en «La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 3, 1998, enero-junio, pgs. 29-30).

del Consejo de Asuntos Exteriores, sujeto a las instrucciones de los gobiernos y del Consejo Europeo, rompe la colegialidad e independencia de la Comisión. El Alto Representante supone otro notable refuerzo intergubernamental. Por su nombramiento y dependencia del Consejo Europeo, así como por sus competencias es otro factor de desestabilización a favor de lo intergubernamental. Se incrusta por primera vez un elemento claramente intergubernamental en el seno del colegio mismo de la Comisión.

Habrà que observar la nueva dinámica ya que, formalmente, la gran perdedora del ascenso intergubernamental de los últimos años es la Comisión y lo que representa (el interés común, la independencia respecto de los Estados). Tantas disfunciones en su carácter colegial, en su independencia y en su composición pueden aumentar su pérdida de influencia y diluir su especificidad fundada en la defensa del interés general y transformarse en una institución muy próxima y acogedora de los intereses intergubernamentales.

Aunque con frecuencia la Comisión declara, de forma diplomática, que el reforzamiento de una o varias Instituciones permite el reforzamiento y la mejora del sistema, está por demostrar que esa dinámica sea positiva para la evolución de la integración. El problema es si el reforzamiento se hace a costa del debilitamiento de otras e influye en las relaciones interinstitucionales. Y las reformas heredadas en el Tratado de Lisboa, aun siendo una apuesta aparentemente positiva, pueden generar una dinámica nueva de debilitamiento mayor, si cabe, de la Comisión. Además el nombramiento del Presidente de la Comisión en función de resultados electorales, medida en principio positiva al reforzar su legitimidad, podría afectar a su carácter de poder moderador e independiente.

La tendencia imparable de su intergubernamentalización, debido a la composición de la Comisión (un comisario por Estado miembro), junto a la ampliación, abonan un ejecutivo europeo heterogéneo, débil e impredecible. El voto de cada comisario vale igual, lógicamente no hay ponderación y las decisiones se adoptan por mayoría absoluta aunque no está permitido que trascienda el resultado de la votación; muchos comisarios, especialmente los de la ampliación pero tampoco son los únicos, se sienten muy vinculados a sus Estados y formaciones políticas de origen. Obtener la mayoría absoluta a favor de una propuesta en el sentido del interés general no es fácil ni seguro. Y lleva al Presidente de la Comisión o a sus vicepresidentes a negociar el contenido de las propuestas legislativas con los Estados³⁷, consumando un

37. JACQUÉ, J. P., *loc. cit.*, pg. 459. Vid. también MATTERA, A., «Une composition de la Commission telle que prévue par le traité de Nice conduirait vers un affaiblissement de l'autorité de l'Institution et une fragilisation de sa légitimité populaire», *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2009, 1, pgs. 5-11.

proceso de intergubernamentalización de la Comisión. Una vez obtenido el apoyo de los Estados a sus propuestas, se consigue el apoyo de los Comisarios renuentes... Toda una perversión del sistema.

La labor de la Presidencia tiene que ser casi férrea y si no tiene autoridad por sí mismo, por su personalidad, entonces es seguro, como está sucediendo, que el Presidente de la Comisión busque su autoridad en su legitimidad y en el entendimiento con el Presidente del Consejo Europeo. Se reviste de la autoridad de los Estados para manejar a la Comisión y conseguir su sumisión. Una Comisión multitudinaria como la que corresponde a la Unión ampliada, junto a las circunstancias de la procedencia y contexto histórico de la mayoría de los Estados de la ampliación, puede ser un problema para un proceso de decisión basado en la iniciativa de la Comisión. El motor tradicional se puede colapsar e invertir la dinámica tradicional. Anteriormente la Comisión producía en un tiempo razonable propuestas de alto consenso entre sus miembros y sólo después, en el Consejo y en el Parlamento, era cuando se ralentizaba su adopción y había riesgo de bloqueo. Con la ampliación se está corriendo el riesgo de que el bloqueo se produzca en el seno mismo del colegio de comisarios y que no se adopte por falta de «franquear la barrera» de la Comisión misma³⁸. Ese riesgo trata de ser conjurado gracias a la estrecha relación entre el Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo Europeo y en menor medida, pero también muy eficaz, con una relación amable y fluida con el Parlamento Europeo a fin de ablandar a comisarios indómitos o francotiradores. Una Comisión desorganizada o indisciplinada, sin un proyecto compartido con su Presidente, puede ser un nuevo peligro para la eficacia y agilidad en la preparación de las propuestas normativas.

El papel de la Comisión debe seguir siendo importante y decisivo para evitar la parálisis o los enfrentamientos o la falta de empuje, pero posiblemente su forma de ejercer su papel de motor no deba ser la misma que en los años sesenta o en los ochenta, por el renovado papel de un Parlamento Europeo que se erige en verdadero legislador. Quizás la Comisión tenga que emplearse más a fondo en encontrar alternativas aceptables para el Parlamento Europeo y para ayudar al ingente número de Estados a formar consensos o mayorías suficientes: debe adoptar estrategias cambiantes en función de las circunstancias para lograr decisiones aceptables en tiempo útil. La Comisión tiene que reinventarse como «poder inteligente» entre tantos Estados tan nacionalistas y algunos tan poderosos y marcar un liderazgo sobre la

38. ANGEL, B. y CHAUTIEL-TERRAL, F. L., *Quelle Europe après le traité de Lisbonne?*, Bruylant-LGDJ, París, 2008, pg. 30.

base de grandes objetivos comunes (cambio climático, aprovisionamientos energéticos y de materias primas,...) y debe reafirmarse como guardiana de los Tratados frente a los Estados infractores con el reforzamiento de sus poderes en el procedimiento de constatación de las infracciones³⁹. La Comisión tiene nuevos desafíos para reafirmar a la Unión como potencia normativa si no quiere sucumbir en la «Europa de los Príncipes».

Los Estados medianos más integracionistas, como España, miran hacia la Comisión para tener un referente estable con autoridad y compensar su escasa influencia frente a los Estados más fuertes tentados de utilizar el vacío de la multitud de Estados para lograr sus propósitos particulares. La dinámica política europea en 2008 es bastante diferente. Adoptar propuestas en una Comisión tan amplia y posteriormente decisiones entre una treintena de Estados es difícil y complicado. La Comisión tiene un papel fundamental y ella misma no debe ser el problema.

Y es cierto que la Comisión puede perder peso y debilitarse con el ascenso de las tres Instituciones citadas, pero la Comisión debe tener, más allá de la letra de los Tratados, un papel determinante, aunque no mayor que el Parlamento Europeo, para que el Consejo y el Consejo Europeo, como magna asamblea duplicada de los numerosos Estados, no irradian en exceso visiones nacionalistas que diluyan ambas instituciones en conferencias clásicas intergubernamentales. La presidencia de la Comisión tiene que generar confianza y cierto liderazgo tanto entre los propios comisarios como sobre el Consejo mismo, pues ambos pueden ser inmanejables e ineficaces o ver diluida su autoridad por las ampliaciones. La presidencia de la Comisión debe evitar que tanto la Comisión como el Consejo sean asamblearios e incapaces de reflejar amplias mayorías y sobre todo evitar que el Consejo no sea un directorio de dos o tres Estados. Es cierto que la Comisión no tiene «buena prensa», ya sea porque a veces tiene un comportamiento prepotente, ya sea porque desde mitad de los noventa sus presidentes no tienen la altura de miras ni la autoridad moral y política, por ejemplo, de un Jacques Delors.

La Comisión, que nace de la confianza de la mayoría parlamentaria y que representa al ejecutivo «federal», debe saber entenderse con las otras tres instituciones que participan en el proceso de decisión. Especialmente, la Comisión debe aproximarse mucho al Parlamento Europeo y permitirle influir de forma responsable; es fundamental que sea sensible al Parlamento Europeo para que éste pueda ver incorporadas sus enmiendas y resalte su papel legislador. Claro que la Comisión, al mismo tiempo, tiene que poner

39. LENAERTS, K., «De Rome à Lisbonne, la Constitution européenne en marche?», *Cahiers de Droit Européen*, 2008, 3-4, pg. 235.

su mayor homogeneidad y carácter colegial al servicio del Consejo, más que del Consejo Europeo, para compensar su carácter heterogéneo y numeroso.

Del diálogo de los Tratados fundacionales se pasó con el Acta Única y el Tratado de Maastricht al «triálogo». A partir del Tratado de Lisboa, para que el sistema funcione sin marginar a ninguna institución, hay que pensar en equilibrios entre las cuatro instituciones: un *diálogo cuadrangular*. Ahora el cuatripartismo vuelve renovado y se sitúa en el marco decisorio.

3. LOS CONTRAPESOS: DEMOCRATIZACIÓN Y FACTORES DE INTEGRACIÓN

El aumento de los ámbitos materiales que se someterán a colegislación con el Parlamento europeo y el aumento de los ámbitos sujetos a votación mediante mayoría cualificada en el Consejo son los limitados contrapesos a la fuerte gubernamentalización de la UE.

Merece ser destacada la cuasi generalización del procedimiento legislativo ordinario (la antigua codecisión con leves reformas) entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de forma que sólo quedan fuera del mismo una serie limitada (una treintena de casos) de decisiones que se tomarán mediante procedimiento legislativo especial dominando en unos casos, los más, el Consejo, y en otros el Parlamento Europeo.

En algunos casos específicos, previstos caso por caso, la especialidad del procedimiento legislativo puede consistir en que la iniciativa no corresponderá a la Comisión sino a los Estados Miembros (especialmente en materia de cooperación judicial penal y policial), al Parlamento Europeo (ley electoral), o al Banco Central Europeo (modificación de Estatutos) y a instancia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (creación de tribunales especializados).

Como se observa hay todavía bastantes casos no sujetos a la verdadera colegislación, si bien una de las disposiciones finales (art. 48.7 TUE) prevé el paso de decisiones del Consejo (y sólo del Consejo) del procedimiento especial al procedimiento legislativo ordinario mediante decisión unánime del Consejo Europeo y transmisión a los Parlamentos nacionales, que podrán oponerse en un plazo de seis meses.

Ligado a la ampliación de la codecisión legislativa y a su clarificación, también hay que notar que el hecho de que el Tratado haya abordado la distinción entre la función legislativa y la ejecutiva permite revalorizar la función legislativa del Parlamento Europeo aportando transparencia a las funciones de las instituciones.

Otro factor determinante de una mayor democratización y «europeización» del sistema es la extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo. Es otro de los elementos dialécticos y en parte contradictorios de la dinámica de la Unión. Esta reforma constante en el Consejo revela los elementos de integración presentes en el Consejo y, por ello, hasta qué punto hay que evitar las aseveraciones reduccionistas. El Consejo ha evolucionado por razones de eficacia, manteniendo su rol, hacia posiciones con ingredientes cada vez más europeizantes⁴⁰. El abandono de la unanimidad en el Consejo (institución que representa los intereses nacionales) en favor de la votación por mayoría cualificada ha sido constante desde el Acta Única Europea, se aceleró en Maastricht, se ralentizó en Ámsterdam, y de nuevo se aceleró en Niza, en el fracasado Tratado Constitucional y se ha heredado en el Tratado de Lisboa.

El ganador de este proceso imparable es el sistema de integración mismo pues la eficacia es imprescindible en un sistema que engloba a tan numeroso grupo de Estados y se ampliará todavía más en el futuro. La mayoría cualificada es un claro triunfo de las fuerzas integradoras en el sistema; la votación por mayoría cualificada favorece también la posición de la Comisión (en menor medida la del Parlamento Europeo) al ser siempre más fácil aprobar por mayoría calificada que por unanimidad y se dinamiza la eficacia en la toma de decisiones. Aunque parezca una contradicción este mecanismo de votación fuerza y acelera los consensos entre los Estados, pues a éstos no les gusta quedar en minoría, con lo que se agiliza la negociación y la transacción. Los Estados reconocen que, en esos ámbitos que pasan a votación por mayoría cualificada, el interés nacional puede tener que ceder y dar paso preferente al interés general; también les obligará a priorizar sus intereses.

Claro que el triunfo de la mayoría no es pleno dado que aún perduran cierto número de excepciones. Pero son excepciones y cada vez menos⁴¹. En relación con esa serie de ámbitos sometidos todavía a la unanimidad se debe destacar que el art. 48.7 TUE establece unas *pasarelas* para facilitar el aban-

40. LEWIS, J., «Informal integration and the supranational construction of the Council», *Journal of European Public Policy*, 10 (2003), pgs. 997-998.

41. La unanimidad se mantiene para materias como la fiscalidad, algunos aspectos de política social y medio ambiente, recursos propios, régimen lingüístico, política exterior, defensa, seguridad social, cultura, imprevisión de competencias, número de diputados del Parlamento Europeo, revisión y simplificación de los Tratados, admisión de nuevos Estados miembros, pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, aspectos de cooperación en materia penal y policial, determinados aspectos en varias políticas (transportes, propiedad intelectual, política monetaria, política comercial), etc. En un mismo ámbito, pero diferenciando las materias concretas, pueden preverse dos procedimientos de adopción y votación diferentes.

dono progresivo de la unanimidad en los casos retenidos por los Tratados mediante un procedimiento en el que se requiere la unanimidad del Consejo Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales, anunciándose así el desmantelamiento progresivo de las excepciones a la votación por mayoría cualificada⁴². Pero tampoco es realista pensar que la unanimidad pueda ser expulsada completamente del sistema decisorio dado que hay algunas decisiones que se consideran muy sensibles para todos y, por ello, se dejan a salvo de las pasarelas determinados preceptos (art. 352 TFUE). Lo que es criticable es que en algunas materias perdure la unanimidad por el encastillamiento de un Estado o pocos Estados, pero en cualquier caso la desactivación de la unanimidad será posible, si hubiera voluntad para ello, pues está prevista mediante un mecanismo flexible de revisión.

En una valoración parcial del equilibrio entre lo intergubernamental y lo integrador, hay algunas dudas sobre si el asentamiento generalizado del procedimiento legislativo ordinario basado en la paridad Parlamento-Consejo y la marginación de la unanimidad (con sus pasarelas para rescatarlas para la mayoría cualificada) son contrapesos suficientes a los factores intergubernamentales. ¿Son suficientes contrapesos a la intergubernamentalización? Es cierto que los Estados han hecho algunos sacrificios, pues como ha señalado un autor los Estados miembros no quieren sufrir demasiado ni con el Parlamento Europeo ni con la votación por mayoría cualificada⁴³. El Parlamento Europeo, y con él la democracia y la integración, ganan⁴⁴, pero asciende y desciende a la arena comunitaria el Consejo Europeo, se mantiene muy bien el Consejo y se ve acosada la Comisión. En ese resumen lineal se observa que se mantiene una dialéctica tensa y expectante a la práctica futura. En la dialéctica «intereses nacionales» o fuerzas de desintegración o centrifugas frente a las fuerzas de integración o de interés general, parece que ganan por bastantes puntos aquellas aunque sin desequilibrar fatalmente el sistema.

42. Con el límite de no ser aplicables las pasarelas o procedimiento de revisión simplificada (art. 353 TFUE) a las normas sobre recursos propios, el marco financiero plurianual, a la extensión de las competencias a situaciones imprevistas y a las sanciones sobre un Estado miembro.

43. DOUGAN, M., «The Convention's Draft...», *loc. cit.*, pg. 780.

44. Como han afirmado los ponentes parlamentarios RICHARD CORBETT e IÑIGO MÉNDEZ DE VIGO, «el Tratado de Lisboa representa una importante mejora de los tratados existentes, lo cual entrañará una mayor responsabilidad democrática y capacidad de decisión de la Unión (mediante el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales), reforzará los derechos de los ciudadanos europeos en la Unión y mejorará el funcionamiento de las instituciones europeas» (*Resolución del PE, e informe A6-0013/2008 de 29 de enero de 2008, sobre el Tratado de Lisboa*, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: Richard Corbett e Iñigo Méndez de Vigo).

En efecto, el Parlamento Europeo tiene que servirse de sus atributos de poder decisorio real y de su elevada legitimidad como no tiene ninguna otra institución europea. El Parlamento europeo tiene que aprovechar este tiempo nuevo, empezar a ejercer de verdad su poder para poder transmitir a la ciudadanía y a los *mass media* la confianza en su poder político y decisorio. Sería un grave error que el Parlamento Europeo muestre debilidad frente al Consejo Europeo (aunque realmente la tiene). También sería grave el enfrentamiento directo, pues al fin y al cabo la democracia no se resuelve sólo en el canal parlamentario y el Consejo Europeo es un ejecutivo intergubernamental con directa e incuestionable legitimidad democrática. Es bien claro el ascenso constante del Parlamento Europeo, desde el Tratado de Maastricht, que ve confirmado y realizado su papel de legislador (codecisión generalizada y en igualdad con el Consejo) aunque siga ausente en la decisión final de la reforma del derecho originario. Su ascenso formalmente compensa el escoramiento intergubernamental. El problema grave es que el Parlamento Europeo no esté en condiciones de ejercer su poder y transmitir confianza a la opinión pública.

4. ¿NUEVOS ACTORES? ¿UNA NUEVA DINÁMICA?

El Tratado de Lisboa introduce nuevos actores en el proceso decisorio al margen de las Instituciones, como es el caso de los Parlamentos nacionales. No creo que este aterrizaje sea algo muy negativo⁴⁵ para el ya complejo proceso de toma de decisiones. El denominado mecanismo de «alerta temprana» inserta a los Parlamentos nacionales, sin reconocerles derecho de veto ni suspensión en el proceso de decisión legislativa en un estadio muy temprano, para facilitar la permiscabilidad de sus opiniones antes del término de la primera lectura del procedimiento legislativo. En efecto, lo que importa es que sus posiciones puedan ser tenidas en cuenta por la propia Comisión. Como los dictámenes de los Parlamentos nacionales, llegarían en la primera lectura, el Parlamento Europeo y el Consejo también podrán tenerlos en cuenta y, en su caso, hacerlos suyos si la Comisión no los hubiere incorporado, aunque para el Consejo aceptarlo (por su iniciativa o a propuesta de modificación del Parlamento Europeo) le obliga a votar por unanimidad.

Pudiera parecer que la llamada de atención o reexamen que exigen un tercio de dictámenes de los Parlamentos nacionales es un magro dividendo para este mecanismo de alerta temprana. No creo que haya que buscar tanto

45. Así lo he expresado en mi trabajo «El Control de la subsidiariedad», en *La constitución del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática núm. 9, Escuela Diplomática, Madrid, 2005, pgs. 53-79.

un efecto directo al dictamen (siempre negativo) de un Parlamento nacional. Los efectos indirectos pueden ser más importantes y prácticos.

Políticamente se puede originar una notable tensión o al menos una nueva dinámica política, por lo que es previsible que este mecanismo de alerta temprana ponga en manos de los Parlamentos nacionales una capacidad de influencia importante. Si el Parlamento o una Cámara emitió dictamen se agudizará el control sobre la posición del ministro en el Consejo: ya no será tan fácil ocultarse bajo la excusa de la transacción o de la ausencia de votación o en la ambigüedad del consenso en el Consejo. Será más difícil en esos casos el consenso en el Consejo ante la presión de los Parlamentos nacionales.

También exigirá de los Parlamentos nacionales responsabilidad, cierta dedicación y coherencia con los compromisos comunitarios. Una primera apreciación sobre el nuevo procedimiento es claramente positiva. La participación de los Parlamentos nacionales en el control del respeto al principio de subsidiariedad eleva a aquellos a la categoría de actores comunitarios y refuerza su fundamento democrático. El mecanismo ideado para participar de forma efectiva en su control es una innovación positiva y esperanzadora que colma una antigua laguna.

Aunque el mecanismo de control comprende también la opción del control jurisdiccional, el control preventivo basado en el sistema de alerta temprana supone el triunfo del enfoque político de la subsidiariedad. Es un principio de naturaleza fundamentalmente política y la naturaleza del control debe ser política, así como sus consecuencias.

Es más, creo que la fortaleza del sistema de control está en su fase política preventiva, pues aunque aparentemente las Instituciones receptoras del dictamen de los Parlamentos nacionales no adquieren otra obligación que la de «tomar nota», los dividendos para la integración europea se cobrarán en el interés que ahora pondrán los parlamentos nacionales en seguir los temas europeos, incorporando la política europea a la política nacional y será un aliciente o revulsivo para estimular el control de los Parlamentos nacionales sobre la posición de los Gobiernos en cuestiones concretas y también sobre los debates generales o de concepción de la UE. El sistema de alerta temprana para el control de la subsidiariedad posiblemente estimulará a parlamentos indolentes o reacios al control de los asuntos europeos a interesarse por ellos, a controlar a sus gobiernos, en definitiva, a que hagan los deberes europeos.

Es posible que se vea en este mecanismo un factor de complejidad más del procedimiento decisorio, y se aprecien connotaciones negativas pues ya

hay demasiados participantes en la toma de decisiones; se duda si multiplicará la burocracia (equipos de funcionarios en la Comisión y en el Consejo encargados de mantener las relaciones con los Parlamentos nacionales) y se multiplicarán las «autoridades» que se ven envueltas en el proceso comunitario. No sabemos si se complicará mucho pero desde luego no lo retrasará dada la rigidez de los calendarios establecidos para evacuar el dictamen, en el caso de que se quiera mostrar el desacuerdo con el proyecto de acto legislativo.

La audaz inserción de este mecanismo de participación de los Parlamentos nacionales confirma las mutaciones que la integración europea ocasiona en nuestros Estados; tanto el control preventivo como el jurisdiccional muestran la línea de transformación de nuestros Estados al establecer unas interdependencias entre niveles de gobierno, compartiendo medios o recursos y haciendo frente a una gobernanza nueva que altera los principios de estatalidad, territorialidad y soberanía a favor de un principio de cooperación entre múltiples poderes.

La Unión Europea es una máquina de producción normativa. Los dos controles sobre el principio de subsidiariedad, el político y el judicial, tienen un gran potencial para permitir un control eficaz sobre la más importante actividad de la Unión y suponen un reforzamiento muy importante de la legitimidad democrática de la UE al permitir la participación y la influencia de los Parlamentos nacionales. Pero la eficacia de estas reformas dependerá del uso que hagan de estas oportunidades los parlamentos nacionales.

Sin embargo, los añadidos en el Tratado de Lisboa, a petición de los Países Bajos, pueden tener un efecto paralizante. No por el aumento de seis a ocho semanas para el plazo de respuesta de los parlamentos nacionales, no. Es por invitar y permitir al Consejo o al Parlamento europeo en la primera lectura a rechazar de forma más fácil una propuesta de la Comisión sobre la que hay una mayoría de informes negativos de los Parlamentos nacionales⁴⁶. Ahora bien, ese efecto es comprensible dado el lugar que ocupan y lo que siguen representando los Parlamentos nacionales en el sistema constitucional nacional. Es la lógica multinivel.

Por otro lado, mientras nos mirábamos el ombligo institucional el mundo y Europa han cambiado mucho y puede que no haya que esperar a las dinámicas que generen los cambios del Tratado de Lisboa. Otras dinámicas ya están en marcha.

Desde la gran ampliación de 2004-2007, el nudo gordiano institucional

46. LENAERTS, K., «De Rome à Lisbonne...», *loc. cit.*, pg. 246.

se ha deshecho en una constelación de parejas (inestables) de Estados. No es una buena noticia la evolución de la dinámica política en el mismo sentido y dirección de la nacional (ejecutivos fuertes que dominan la escena política y, a su vez, controlados por su presidente y un reducido número de personas de su entorno). El reforzamiento del ejecutivo y de un núcleo selecto dentro del mismo revela una tendencia de los sistemas nacionales que desde hace décadas se ven monopolizados por las decisiones de su presidente. Tampoco debiera el sistema de integración evolucionar o comportarse como el de un Estado; un editorial se pregunta si no debiera ser algo más original⁴⁷.

En los últimos años los cambios más importantes en la dinámica decisoria los ha inyectado la gran ampliación misma. En el Consejo resulta complicado poder saber la posición de cada Estado, sin grupos de liderazgo, y también es preocupante el hecho de ser un Consejo Europeo sin grandes líderes, muchos de ellos con visiones westfalias de la soberanía nacional, con una Comisión que no se atreve ni tiene capacidad para ejercer de guía en las iniciativas ni ante las dificultades de la mayoría, y con la sensación de que con demasiada frecuencia se decide, tarde y mal, por dos o tres Estados sin contar con la gran mayoría. Y lo que también es grave es que la responsabilidad que Francia y Alemania han venido asumiendo de forma tan positiva durante décadas, de dirigir la locomotora –acompañada de la legitimidad de una cohorte de pequeños y medianos Estados como los del Benelux, España, Irlanda, a veces Austria e Italia– y negociando con los demás, se ha visto muy debilitada por la falta de entendimiento entre sus respectivos líderes. Alemania no se ha implicado de manera suficiente, siendo como ha sido el socio más sólido, fiable y seguro de la Unión. Dos Estados grandes (especialmente Francia, pero también el Reino Unido, gran beneficiario político de las ampliaciones) creen ver en esa ligera inhibición alemana y en el *mavemág-nun* asambleario del Consejo una oportunidad nueva para controlar el timón ensombreciendo el sistema institucional.

La falta de voluntad política no reemplaza a la maquinaria institucional. Creo que el Tratado de Lisboa añade mejoras en el funcionamiento de las instituciones y del sistema en general, pero la maquinaria institucional europea no puede funcionar bien ni durante mucho tiempo si no goza del aliento de la voluntad política de los dirigentes de nuestros Estados. El liderazgo es insustituible en toda comunidad política y la Unión Europea lo ha necesitado siempre. Los líderes marcan la diferencia.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

No hay un nuevo modelo institucional sino nuevas dinámicas institucio-

47. «The Spirit of the Time», *European Constitutional Law Review* 3-2007, pg. 207.

nales bajo un fuerte control intergubernamental. Las coordenadas básicas se mantienen aunque evolucionan, como las anteriores reformas añadieron o modificaron los contrapesos y reorganizaron los equilibrios. El sistema o modelo sigue siendo complejo y multipolar, con numerosas y evidentes interdependencias entre las Instituciones y los distintos y legítimos intereses en presencia.

Se ha simplificado mucho su comprensión y mejorado la transparencia, seguramente la eficacia y la participación democrática, el *quién hace qué y cómo* pero tanto el fracasado Tratado constitucional como el Tratado de Lisboa han mantenido conscientemente su carácter complejo y distinto del modelo organizativo nacional. Se le parece, *pero no es lo mismo*.

El Tratado confirma ese modelo fundado en la acogida y confluencia de intereses nacionales muy diversos y de formulación del interés europeo por diversas instituciones. Las novedades institucionales del Tratado de Lisboa permiten inferir que el modelo sigue escorándose cada vez más hacia lo intergubernamental, tendencia defensiva de los Estados que ya ensayaron con éxito en los Tratados de Ámsterdam y Niza. Por otra parte, ese mayor peso e influencia intergubernamental es consecuencia lógica de la ampliación del número de Estados y la necesidad de hacer llegar intereses cada vez más heterogéneos y alejados del horizonte político de la integración.

El modelo de inspiración no cambia pero hay novedades que introducen serios temores por el aumento de las tensiones entre las Instituciones y de éstas con los Estados. Desde la gran ampliación, en la Unión se negocia de forma prácticamente idéntica a cualquier otra negociación diplomática internacional. Quizás porque la UE ampliada es cada día una organización internacional más, diferente a otras, pero reconfirmando su naturaleza internacional. Tras los proyectos ampliatorios difícilmente podrá aspirar a traspasar las barreras de una organización internacional socio-económica fuerte y poderosa. Posiblemente era lo que pretendían una buena parte de los Gobiernos: poner un *muro de contención* a cualquier evolución y transformación política futura. Va perdiendo impulso político, originalidad y capacidad de evolución. Es una consecuencia más de las indigestas ampliaciones del siglo XXI.